



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) V. S., b) V. S.**, zastoupení JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Archangelská 1568/1, Praha 10, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobách proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2018, č. j. MV-53339-4/SO-2018, a rozhodnutí ze dne 13. 6. 2018, č. j. MV-53459-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2020, č. j. 10 A 100/2018 – 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobcům se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci, kteří jsou státními příslušníky Ukrajiny [žalobce a) je otcem nezletilého žalobce b)], podali ve dnech 6. 12. 2016, resp. 6. 3. 2017 u Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Usneseními ze dne 14. 3. 2018, č. j. OAM-19175-17/TP-2016 a č. j. OAM-3421-15/TP-2017 (dále jen „prvostupňová rozhodnutí“) byla řízení z důvodu neodstranění vad žádostí zastavena.

[2] Proti prvostupňovým rozhodnutím brojili žalobci odvoláními, která žalovaná v záhlaví označenými rozhodnutími zamítla, neboť shledala postup správního orgánu I. stupně v souladu se zákonem.

[3] Žalobci se proti rozhodnutím žalované bránili žalobami u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který obě zahájená řízení usnesením ze dne 28. 8. 2018, č. j. 10 A 100/2018 – 27, spojil ke společnému projednání. Ve věci samé rozhodl rozsudkem ze dne 15. 4. 2020, č. j. 10 A 100/2018 – 39, tak, že obě rozhodnutí žalované, jakož i jim předcházející prvostupňová rozhodnutí, zrušil.

[4] Městský soud uvedl, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem, když žalobce vyzval k doložení cestovních dokladů. Pokud by přitom žalobci zůstali nečinní a na výzvu k odstranění nedostatků jejich žádostí nereagovali, bylo by nepochybně na místě řízení zastavit. O takovou situaci se nicméně v posuzované věci nejednalo. Žalobci svoji žádost o prodloužení lhůty k doložení cestovních dokladů ze dne 28. 12. 2017 (jakož i své dřívější žádosti) odůvodnili na základě konkrétních specifických okolností, které jim bránily požadavku správního orgánu I. stupně ve stanovené lhůtě vyhovět. Za takových okolností nemohl správní orgán přistoupit k zastavení řízení toliko s poukazem na skutečnost, že žalobcům již byla poskytnuta dostatečně dlouhá doba k odstranění vad jejich žádostí.

[5] Soud dále zdůraznil, že žalobci postupovali v řízení aktivně, jednali racionálně a poskytovali správnímu orgánu dostatečnou součinnost. Ve svých žádostech o prodloužení lhůty poukazovali na okolnosti, které byly (alespoň z většiny) nezávislé na jejich vůli. Ani správní orgán I. stupně ani žalovaná nikterak nenaznačovaly, že by jednání žalobců vyhodnotily jako obstrukční.

[6] V žádosti ze dne 28. 12. 2017 žalobci uvedli, že již mají vyřízeny ukrajinské rodné listy a byl jim stanoven termín k odebrání biometrických údajů, jenž připadal na den 22. 1. 2018. Zde uvedené skutkové okolnosti byl správní orgán I. stupně dle přesvědčení městského soudu povinen řádně vyhodnotit a výsledek svých úvah zachytit v prvostupňových rozhodnutích. Takto se ale nestalo a správní orgán I. stupně řízení zastavil toliko s poukazem na zcela povšechná tvrzení, nikterak nereflektující konkrétní situaci žalobců. Z postupu správního orgánu I. stupně pak není ani zřejmé, proč dobu vedení řízení považoval za nepřiměřeně dlouhou, když typově obdobná řízení mnohdy probíhají i výrazně déle, než tomu bylo v posuzované věci.

[7] Městský soud tedy uzavřel, že postup správního orgánu I. stupně trpěl zásadními nedostatky, které nezhojila ani žalovaná v navazujícím odvolacím řízení, a proto rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalovaná (stěžovatelka) napadla odkazovaný rozsudek kasační stížností, v níž odmítla, že by bylo povinností správního orgánu I. stupně opětovně prodloužit žalobcům lhůtu k doložení jejich cestovních dokladů. V této souvislosti poukázala na zásadu rychlosti správního řízení vyjádřenou v § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Doložení cestovního dokladu je povinnou náležitostí žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu, přičemž žalobci ke svým žádostem doložili pouze cestovní doklad žalobce a), a to s datem platnosti do 13. 9. 2015. Žalobci si tak museli být již před podáním žádosti vědomi toho, že nedisponují platnými cestovními doklady. Jak přitom plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 Azs 371/2018 – 29, standardním postupem je doložit všechny potřebné doklady již s podáním žádosti.

[9] Stěžovatelka dále zdůraznila, že od podání žádosti do zastavení řízení uplynulo 12, resp. 15 měsíců, přičemž řízení byla přerušena od prosince 2016, resp. května 2017, do března 2018. Správní orgán I. stupně tedy stanovil žalobcům přiměřenou dobu k obstarání potřebných dokladů. Pro ilustraci odkázala stěžovatelka na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 11 A 13/2010, jakož i na závěr č. 104 ze zasedání poradního sboru ministra

vnitřně ze dne 10. 6. 2011, z nichž plyne, že není povinností správního orgánu přerušit řízení pokaždé, když o to požádá účastník řízení (žadatel). Takto správní orgán neučiní zejména tehdy, pokud by v důsledku takového postupu došlo k nedůvodným průtahům v řízení. Tentyž závěr se dle mínění stěžovatelky uplatní při posuzování žádosti o prodloužení lhůty dle § 39 odst. 2 správního řádu.

[10] K žádosti žalobců ze dne 28. 12. 2017 stěžovatelka uvedla, že žalobci nedoložili žádné potvrzení o tom, že jim byl stanoven termín k odebrání biometrických údajů, nebo že o vydání cestovního dokladu skutečně požádali. Do vydání prvostupňového rozhodnutí pak měli dalších 6 týdnů, během nichž mohli cestovní doklad doložit, přesto tak neučinili. Stěžovatelka je tedy toho názoru, že správní orgán I. stupně vycházel žalobcům maximálně vstříc. Pro úplnost pak dodala, že jak správní orgán I. stupně, tak sama stěžovatelka se ve svých rozhodnutích s důvody neprodloužení lhůty k doložení cestovních dokladů dostatečně vypořádaly.

[11] Kasační stížnost žalované byla zaslána k vyjádření žalobcům, kteří pouze uvedli, že rozsudek městského soudu považují za zcela věcně správný a zákonný.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]; neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Kasační stížnost **není** důvodná.

[14] Jádrem sporu představuje v posuzované věci otázka, zda byl správní orgán I. stupně povinen prodloužit na základě žádosti žalobců ze dne 28. 12. 2017 lhůtu k předložení cestovních dokladů. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za potřebné shrnout nejprve relevantní skutečnosti vyplývající ze správního spisu.

[15] Žalobci podali ve dnech 6. 12. 2016, resp. 6. 3. 2017, žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, na něž správní orgán I. stupně reagoval výzvami k odstranění vad podání ze dne 8. 12. 2016 a 31. 5. 2017. K doplnění podání stanovil správní orgán žalobcům lhůtu 30 dnů. Současně je poučil o důsledcích nedoplnění žádosti a řízení dle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušil. Žádostmi ze dne 6. 1. 2017 a 27. 6. 2017 požádali žalobci o prodloužení lhůt k předložení cestovních dokladů. První z těchto žádostí odůvodnil žalobce a) tím, že v minulosti požádal o azyl, přičemž po dobu probíhajícího řízení mu byl cestovní doklad odebrán. Navrácen mu byl až v polovině prosince 2016 s tím, že jeho platnost skončila již před 15 měsíci. Proto se žalobce obrátil na ukrajinskou ambasádu za účelem vyřízení nového cestovního dokladu. Zde mu bylo sděleno, že na vyhotovení dokladu má zastupitelský úřad lhůtu 90 dnů, kterou se však ne vždy podaří dodržet. V reakci na tuto žádost správní orgán I. stupně prodloužil lhůtu k poskytnutí cestovního dokladu žalobci a) do 30. 6. 2017.

[16] V žádosti ze dne 27. 6. 2017 žalobci uvedli, že u správního orgánu I. stupně požádali o vydání cizineckého pasu, avšak řízení v této věci dosud nebyla ukončena. I tuto žádost vyřídil správní orgán I. stupně kladně a lhůtu prodloužil usneseními ze dne 5. 12. 2017 do dne 30. 12. 2017.

[17] Žádostí podanou dne 28. 12. 2017 žalobci opětovně požádali o prodloužení lhůty k předložení cestovních dokladů. V této žádosti žalobce a) uvedl, že v minulosti navštívil

ukrajinskou ambasádu, která požadovala doložit doklady jako originál rodného listu, či ukrajinský vnitřní pas. Pro žalobce bylo obtížné si tyto doklady rychle obstarat, a proto podal u Ministerstva vnitra žádosti o vydání cizineckých pasů pro sebe i pro syna [žalobce b)]. Jelikož byly tyto žádosti zamítnuty, obrátil se opětovně na ukrajinskou ambasádu (v mezidobí si již obstaral potřebné doklady) s žádostí o vydání cestovních pasů. Žalobcům byl stanoven termín k odebrání biometrických údajů, a to 22. 1. 2018 v 10.30 hodin. Současně žalobce dodal, že neví, jak dlouhou dobu po odebrání biometrických údajů může vyřízení dokladů ještě trvat.

[18] Správní orgán I. stupně žádosti nevyhověl, o čemž žalobce písemně informoval (přípisy ze dne 6. 3. 2018, č. j. OAM-19175-15/TP-2016, a č. j. OAM-3421-13/TP-2017). Svůj postup odůvodnil tím, že žalobci měli 12, resp. 9 měsíců k tomu, aby nedostatky odstranili. Dále uvedl, že „[z] žádosti žadatele o prodloužení lhůty nicméně nevyplývá žádná konkrétní skutečnost či důvod, pro který by správní orgán za této situace měl lhůtu prodloužovat ve smyslu § 39 odst. 2 správního řádu. Vyhovění žádosti žadatele by znamenalo stanovit ve svém důsledku nepřiměřeně dlouhou lhůtu, což je v rozporu s podmínkami stanovenými správním řádem (...). Účelem správního řízení je ve smyslu § 9 správního řádu vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění, nebo ruší práva anebo povinnosti určité osoby. Žadatel však vydání takového rozhodnutí přetrvávajícími nedostatky své žádosti oddaluje a neumožňuje správnímu orgánu vyřídit tuto věc bez průtahů[.]“ Závěrem správní orgán dodal, že prodloužení lhůty by bylo v rozporu se zásadou rychlosti správního řízení, a zdůraznil, že probíhající řízení je řízením o žádosti, a je tedy zejména v zájmu žadatele, aby svoje podání doplnil co nejdříve tak, aby o něm mohlo být rozhodnuto. Pokud za daných okolností žalobce žádal o prodloužení lhůty, měl by správnímu orgánu poskytnout skutečně konkrétní, relevantní a objektivní důvod, proč není schopen svoji žádost ve stanovené lhůtě doplnit. To se však dle mínění správního orgánu I. stupně nestalo.

[19] Správní orgán s ohledem na nevyhovění žádosti o prodloužení lhůty rozhodl o pokračování v řízení a následně přistoupil k vydání prvostupňových rozhodnutí, v jejichž odůvodnění odkázal na obsah shora citovaných přípisů ze dne 6. 3. 2018.

[20] Pokud se jedná o relevantní právní úpravu vztahující se k projednávané věci, odkazuje Nejvyšší správní soud předně na § 45 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[n]emá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve ke jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit.“

[21] Dle § 39 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]právní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být obrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.“ V odst. 2 téhož ustanovení pak zákon stanoví, že „[l]hůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.“

[22] V posuzované věci správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu a žalobce řádně vyzval k doložení chybějících náležitostí žádosti, konkrétně platných cestovních dokladů. Žalobci však nebyli schopni ve stanovené lhůtě požadavku správního orgánu vyhovět, a proto opakovaně žádali o prodloužení lhůty. Na základě těchto žádostí správní orgán I. stupně lhůtu k předložení cestovních dokladů dvakrát prodloužil; po třetí již ovšem žádosti žalobců nevyhověl a řízení zastavil.

[23] Nejvyšší správní soud se s žalovanou, jakož i se správním orgánem I. stupně ztotožňuje do té míry, že bezesporu není povinností správního orgánu vyhovět jakékoliv žádosti účastníka řízení o prodloužení lhůty k provedení úkonu. U každé podané žádosti je totiž třeba zejména posuzovat, zda je důvodná (tedy zda obsahuje objektivní důvody znemožňující provedení úkonu

ve stanovené lhůtě), a zda nemá obstrukční charakter. Současně je třeba vyhovět požadavkům vyjádřeným v § 39 odst. 1 věty druhé správního řádu, a tudíž nesmí být v důsledku prodloužení lhůty ohrožen účel řízení a musí být zachována rovnost účastníků. Dle mínění soudu však žádost žalobců všem těmto požadavkům dostála.

[24] Jak je patrné ze shora provedené rekapitulace správního spisu, žalobci všechny svoje žádosti o prodloužení lhůty k doložení cestovních dokladů řádně a racionálně odůvodnili a uvedli konkrétní skutečnosti, které jim bránily v obstarání cestovních dokladů před uplynutím stanovené lhůty. Důvodnost žádostí ze dne 6. 1. 2017 a 27. 6. 2017 přitom nerozporuje ani správní orgán I. stupně, který žalobcům vyhověl a lhůtu na základě těchto žádostí prodloužil. Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu však nelze žádost ze dne 28. 12. 2017 považovat za o nic méně odůvodněnou či obsahující méně závažné argumenty, než tomu bylo u dvou předcházejících žádostí. Důvodem pro nevyhovění žádosti přitom nemůže být pouhá skutečnost, že se jedná o v pořadí již třetí žádost. Z postupu žalobců nic nenasvědčuje tomu, že by bylo jejich jednání šikanózní, ve snaze způsobit průtahy v řízení či znesnadnit postup správního orgánu, což ostatně netvrdily ani správní orgán I. stupně ani žalovaná.

[25] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v době podání třetí žádosti o prodloužení lhůty již od zahájení správních řízení uplynulo 12, resp. 9 měsíců, pročež by se mohlo jevit, že žalobcům byl poskytnut dostatečný časový prostor k doložení cestovních dokladů. Tento názor ostatně zastával i správní orgán I. stupně, který vyjádřil přesvědčení, že vyhovění žádosti žalobců ze dne 28. 12. 2017 „*by znamenalo stanovit ve svém důsledku nepřiměřeně dlouhou lhůtu.*“ S tímto náhledem, a probíraným v kasační stížnosti i žalovanou, se však nelze ztotožnit. Pojem „*přiměřená lhůta*“ nelze vykládat izolovaně, ale je třeba přihlížet rovněž k dalším relevantním okolnostem, jakými může být kupříkladu komplikovanost případu či náročnost obstarávání podkladů řízení. Je tedy zcela nemožné učinit kategorický závěr o tom, že lhůta jednoho roku je pro odstranění nedostatků žádosti na základě výzvy dle § 45 odst. 2 správního řádu dostatečná. Jakkoliv by tomu tak ve většině případů bylo, je třeba mít na zřeteli, že z jednotlivých podání žalobců jsou patrné konkrétní kroky, které v průběhu řízení za účelem získání cestovních dokladů učinili. Ačkoliv tedy nebyli nečinní, ani lhůta 12, resp. 9 měsíců jim nepostačovala k tomu, aby nedostatky jimi podané žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu odstranili.

[26] Pro úplnost zde soud dodává, že (jak poznamenala v kasační stížnosti žalovaná) žalobci sice svá tvrzení v žádostech o prodloužení lhůty nijak nedoložili, jednalo se však o tvrzení natolik konkrétní (např. stanovení termínu k odebrání biometrických údajů, včetně přesné hodiny), že nevyvolávala pochybnosti o jejich pravdivosti. Pokud by však správní orgán I. stupně takové pochybnosti měl a považoval jednání žalobců za obstrukční, bylo na místě, aby své úvahy vtiskl rovněž do odůvodnění prvostupňových rozhodnutí. Takto se nicméně nestalo a správní orgán se v dotčených rozhodnutích, potažmo v přípisech ze dne 6. 3. 2018 spokojil toliko s obecným konstatováním stran nutnosti postupovat v řízení rychle a bez zbytečných průtahů, aniž by přitom jakkoliv zhodnotil konkrétní situaci a tvrzení žalobců. Tento postup správnímu orgánu oprávněně vytkl i městský soud, a to zejména v bodě 51 napadeného rozsudku.

[27] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na povahu řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu nemohla dalším prodloužením lhůty vzniknout nikomu z účastníků řízení jakákoliv újma, neboť jedinými účastníky řízení jsou právě žalobci. Současně ani správní orgán I. stupně nebyl postupem žalobců nijak negativně dotčen; řízení byla přerušena a lhůta pro vydání rozhodnutí tak neběžela. Správnímu orgánu I. stupně tedy nic nebránilo v tom, aby v souladu se zásadou vyjádřenou v § 4 odst. 1 správního řádu vyšel žalobcům při posuzování jejich žádosti vstříc. Jakkoliv je totiž smyslem správního řízení vydání meritorního rozhodnutí (k čemuž by také každé řízení mělo bez zbytečných průtahů směřovat), jevílo by se absurdním, pokud by v důsledku lpění na zásadě rychlosti správního řízení bylo vydání

takového rozhodnutí žalobcům odepřeno. To tím spíše, pokud důvody, pro něž k průtahům v řízení dochází, nejsou zaviněny liknavým přístupem žalobců.

[28] Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožnil s právním posouzením provedeným městským soudem. V přezkoumávaném rozsudku se soud zcela srozumitelně a přesvědčivě vypořádal s veškerou argumentací žalované, pročež Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje právě na odůvodnění tohoto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobcům by za jiných okolností nárok na náhradu nákladů řízení vznikl, avšak vzhledem k tomu, že vyjádření jejich zástupce ke kasační stížnosti obsahovalo pouze strohé konstatování, že žalobci souhlasí s rozhodnutím městského soudu (bez uvedení jakékoliv další argumentace), soud jim náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu